

# **Nachhaltige Küstenentwicklung**

## **Auf dem Weg zu einer nationalen Politik der Küsten und Meere in Deutschland**

Bernhard Glaeser, WZB  
Beitrag für EUCC-D Newsletter

Stand: 03-11-06

### **Küste: Feld für Politik und Forschung**

An Küsten sind 50% der Weltbevölkerung zu Hause. In wenigen Jahren werden es nach Schätzungen der Vereinten Nationen 60% sein. Ozeane bedecken 72% der Erdoberfläche. Unter den Nationen der Erde befinden sich 43 kleine Inselstaaten, die in vielen Fällen vom steigenden Meeresspiegel in ihrer Existenz bedroht sind. An Küsten sind Hochkulturen entstanden, Küsten sind Kristallisationspunkte für Handel und Wirtschaft, Küsten sind aber auch—gerade wegen ihrer Attraktivität—oft übernutzt, verletzlich und ökologisch gefährdet. Hierunter leidet die soziale Befindlichkeit der Bewohner und Nutzer. Aus diesen Gründen ist das Integrierte Küstenzonen-Management (IKZM) als Politikfeld und als Forschungsbereich, auch als Disziplin an Universitäten, entstanden. Hier werden widerstreitende Ansprüche an Raum und Ressourcen, somit Konflikte thematisiert. Lösungen zur nachhaltigen, zukunftsfähigen Gestaltung erfordern zivilgesellschaftliches Engagement zur Eindämmung partikularer Nutzer-Interessen.

### **Historische Bezüge**

Auf internationaler Ebene ist die Politik der Küsten und Meere seit langem Bestandteil nationaler Interessen und Thema zwischenstaatlicher Vereinbarungen, IKZM ein wichtiger Teil nationaler und regionaler Entwicklung und Forschung, in den USA etwa—der *Coastal Zone Management Act* wurde 1972 verabschiedet—seit mehr als 30 Jahren. Die Anstöße der UNCED-Konferenz 1992 in Rio de Janeiro ebenso wie der Weltküstenkonferenz in Noordwijk 1993 wurden von der EU-Kommission aufgegriffen. Sie führte ein dreijähriges „Demonstrationsprogramm zum Integrierten Küstenzonenmanagement“ durch, aus dessen Erfahrungen eine europäische Strategie abgeleitet wurde, die im Mai 2002 in eine EU-Ratsempfehlung mündete.

Eine der wesentlichen Ergebnisse des EU-Demonstrationsprogramms zum IKZM ist die Feststellung, dass ein erfolgreiches Management der europäischen Küstenzonen „koordinierte und aufeinander abgestimmte strategische Aktionen“ auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene erfordert. Im Zuge dieser Erkenntnis werden die Mitgliedsstaaten daher aufgefordert, „in Zusammenarbeit mit den regionalen Behörden und überregionalen Organisationen (...) eine oder, wenn angebracht, mehrere Strategien zur Umsetzung der (...) Grundsätze für das integrierte Management der Küstengebiete Europas zu entwickeln.“

### **Auf dem Weg zur nationalen Strategie: Perspektiven der Raumordnung**

Auf Grundlage der EU-Ratsempfehlungen vom 30. Mai 2002 begann im März 2003 am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) das erste länderübergreifende IKZM-Forschungsprojekt in Deutschland mit dem Ziel, aus Sicht der Raumordnung Vorschläge für eine nationale Strategie zum IKZM zu erarbeiten. Diese Strategie soll die Aufgaben der verschiedenen Verwaltungsakteure im IKZM klären, angemessene Koordinierungsverfahren für eine erfolgreiche Umsetzung vorlegen sowie diese je nach Erfordernis durch entsprechende Instrumente, Rechtsvorschriften oder Programme ergänzen. Räumlicher Geltungsbereich des Projekts ist der Küstenraum der Nord- und Ostsee, der sich seewärts bis zur Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) erstreckt. Auftraggeber ist das „Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung“ (BBR).

Eine Bestandsaufnahme aktueller Themen und Trends, die erste Phase des Projekts, hat Entwicklungen im Küstenraum beschrieben und Handlungserfordernisse für die Raumordnung aufgezeigt. Hierzu sind zwei Zwischenberichte entstanden, deren Publikation bevorsteht.

Vor allem interessieren der strukturelle Rahmen der Raumordnung (Gesetzgebung, Planung und Management) sowie die sogenannten ‚weichen Elemente‘, also Entscheidungsstrukturen, Informationsflüsse und Erwartungen der verschiedenen Akteursgruppen. Der Blick richtet sich dabei auf Raumnutzung und neue Trends. Welche Entwicklungen sind beispielsweise im Offshore-Bereich vorhersehbar, welche potentiellen Konfliktfelder bergen sie, und welche räumlichen Auswirkungen entstehen aus ihnen? Wie wirken sich nationale und internationale Rahmenbedingungen, etwa die Wasserrahmenrichtlinie, auf das Planungsumfeld in den Küstenräumen aus?

Kristallisationspunkt dieser und ähnlicher Fragen ist die Beschreibung der wesentlichen Themenfelder und Herausforderungen, denen sich die Umsetzung eines IKZM in Deutschland zu stellen hat. An der Schnittstelle zwischen Land und Meer sind Hafenenwicklung und Naturschutz, Landwirtschaft und Tourismus, Fischerei und Marikultur, oder auch die Regulierung der Wasserstrassen mit ihrem Risiko- und Desasterpotenzial, zu berücksichtigen. Die gleichzeitige Analyse der bestehenden Informations- und Entscheidungsstrukturen, so zwischen Landes- und Bundesressorts (Ministerien, nachgeordnete Behörden und Beratergremien), unter Einschluss der Rolle informeller Stakeholder und Interessengruppen (EUCC, NABU, WWF, Schutzstation Wattenmeer u.a.) erlaubt es, vorhandene Defizite und Lücken aufzuzeigen und auf die konkreten Bedürfnisse hinzuweisen, die dann mit Hilfe der IKZM-Strategie abzudecken sind.

### **Strategieentwicklung und zivilgesellschaftliche Beteiligung**

Auf der Grundlage der Bestandsaufnahme sind die strategischen Anforderungen an die Raumordnung im Küstenbereich und auf dem Meer zu konkretisieren. Ein Thesenpapier hierzu liefert die ersten Vorschläge für Gestaltung und Umsetzung einer deutschen IKZM-Strategie. Ein nationaler Workshop unter Beteiligung aller zivilgesellschaftlichen Stakeholder im „Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen“ (BMVBW) im Oktober 2003 diente dazu, die vorgelegten Thesen weiterzuentwickeln.

Der Erfolg des Projekts hängt wesentlich von einer breitgefächerten Unterstützung und aktiven Beteiligung durch verschiedene Akteure und Interessengruppen ab. Damit soll auch der immer wieder geforderten Vernetzung und Kommunikation zwischen IKZM-Akteuren und dem Ruf des EU-Demonstrationsprogramms nach „horizontaler und vertikaler Integration“ entsprochen werden. Um dies zu gewährleisten, fand am 23. und 24. Oktober 2003 in Berlin ein Workshop statt, bei dem die vorläufigen Ergebnisse der Bestandsaufnahme mit Vertretern verschiedener Verwaltungsebenen und Sektoren diskutiert wurden. Der Workshop verstand sich dabei als Zwischenstation auf dem Weg von der Bestandsaufnahme zur weiteren Strategieentwicklung und sollte insbesondere auch dazu dienen, eine breite Diskussion der zentralen Themen, die für die Strategie von Bedeutung sein werden, zu ermöglichen.

### **Thesen zum Paradigmenwechsel**

Das überkommene, derzeit noch immer gültige Raumordnungssystem in Deutschland ist charakterisiert durch die weitgehend getrennte Behandlung von Land und See. Ergänzt wird diese Trennung durch eine unklare administrative Kompetenzverteilung. Beide Charakteristika im Verbund haben eine nicht nur für den Laien unübersichtliche raumordnerische Situation zur Folge, welche Entwicklungsplanungen extrem schwierig macht.

Andererseits deutet sich derzeit ein raumordnerischer Paradigmenwechsel an, der—darin dem Vorbild anderer europäischer Länder wie Schweden folgend—eine raumordnerische Integration von Land und Meer vorsieht und von einer klareren Kompetenzverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen begleitet wird. Nur so lässt sich eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie für Küsten und Meeresgebiete umsetzen und die für tragfähige Konfliktlösungen erforderliche Akzeptanz bei lokalen und regionalen Akteuren erreichen. Die folgenden Thesen zur inhaltlichen und prozessualen Ausformung des IKZM stehen im Dienst nachhaltiger Küstenentwicklung.

#### Inhaltliche Thesen zu IKZM:

1. Ziel des IKZM ist es, eine optimierte multiple Nutzungsstruktur im Sinne multifunktionaler Nutzungseinheiten oder Polykulturen auf Land und Meer, im Sinne nachhaltiger Entwicklung, zu erreichen.
2. Zu diesem Zweck setzt IKZM auf den verschiedenen räumlichen Ebenen (national, regional, lokal) Prioritäten (Tourismus, Hafenentwicklung) und greift langfristige und zukunftsorientierte Trends auf.
3. IKZM reagiert flexibel auf dynamische Entwicklungen und enthält schnell greifende Anpassungsmechanismen.

#### Prozessuale Thesen zu IKZM:

1. IKZM wird analog zu den bestehenden Raumkategorien institutionalisiert
2. Diese Institutionalisierung erfolgt auf Basis informeller und flexibler Strukturen, ohne neue Strukturen auf der formalen Ebene zu schaffen.
3. Das Zusammenspiel zwischen bestehenden formalen und (neuen) informellen Strukturen ist zu klären.
4. Besonders im Offshorebereich sind klare Zuständigkeiten zu schaffen und transparent zu dokumentieren.
5. Der Bund bildet eine internationale Schnittstelle im IKZM und zeigt auf dem internationalen Parkett entsprechende politische wie wissenschaftliche Präsenz.
6. IKZM ist ein laufender adaptiver Prozess, der kontinuierliches *Monitoring* auf der ökologischen, sozioökonomischen und institutionellen Ebene erfordert.

Als laufender adaptiver Prozess ist IKZM immer wieder den veränderten Rahmenbedingungen und politischen, wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten anzupassen. Dies erfordert ein kontinuierliches *Monitoring* auf den einschlägigen drei Ebenen, um nachhaltige Entwicklung im Küstenbereich zu gewährleisten.

#### **Zukunft der Küstenforschung in Deutschland und ihre Vernetzung**

Das Projekt „IKZM-Raumordnung“ passt sich ein und ist Grundlage der soeben entstehenden, im Vergleich mit internationalen Entwicklungen nachholenden, Forschungslandschaft zum integrierten und nachhaltigen Küstenmanagement. Das BMBF hat im September 2003 zwei nationale Verbundprojekte zu IKZM bewilligt, die mit jeweils etwa zwei Millionen Euro über drei Jahre gefördert werden und im Frühjahr 2004 anlaufen sollen. Das erste Verbundprojekt „Zukunft Küste—Coastal Futures“ ist Nordsee-orientiert und im Land Schleswig-Holstein angesiedelt. Ein Schwerpunkt liegt im Themenfeld der Offshore-Windkraft: ihren wirtschaftlichen und sozialen Chancen, ihren ökologischen Folgen und ihrer polykulturellen Kompatibilität mit Marikultur. Das zweite Verbundprojekt „IKZM Odermündung“ ist auf die Ostsee zugeschnitten und im Land Mecklenburg-Vorpommern angesiedelt. Ein Schwerpunkt liegt auf der regionalen Küsten-Zusammenarbeit mit Polen im Rahmen einer UNEP-Kooperation.

Das WZB ist in beide Verbundvorhaben integriert, quasi als Garant für eine regional übergreifende IKZM-Kooperation, und fungiert als nationaler Knoten oder Vernetzungsstelle für Forschungen und Umsetzung zur nachhaltigen Küstenentwicklung. Die Voraussetzung hierfür ist dreifach: Es besteht die Notwendigkeit,

1. in nationalen Netzwerken zu arbeiten (**Interdisziplinarität**);
2. Wissenschaft mit Management, Politik und Zivilgesellschaft kooperativ zu verknüpfen (**Transdisziplinarität**); und
3. die nationalen Netzwerke global zu verankern (**Internationalität**).

Zu 1: Die bisher erwähnten Projekte, Vorarbeiten dazu und zusätzliche Anträge sind aus nationalen Netzwerken hervorgegangen, die mit wechselnden Projektleitungen kooperieren. Diese Netzwerke, welche neben anderen die Großforschungseinrichtung GKSS in Geesthacht, das Forschungs- und Technologiezentrum Westküste und das Geographische Institut der Universität Kiel sowie das Institut für Ostseeforschung in Warnemünde umfassen, sind interdisziplinär aufeinander angewiesen und

durch jeweils signifikante sozial-, natur-, planungs- und rechtswissenschaftliche Beiträge am Gesamtwerk integrativ beteiligt.

Zu 2: Die Arbeit der Netzwerke schließt enge Zusammenarbeit mit außerwissenschaftlichen Stakeholdern aus Politik, lokaler und regionaler Verwaltung sowie Vertretern zivilgesellschaftlicher Gruppierungen ein: Die wissenschaftliche Netzwerkarbeit ist transdisziplinär eingebettet. Diese Einbettung erstreckt sich bis in den Prozess der regional oder überregional relevanten Themenfindung und bis in die Lenkungsfunktion und Leitungsstruktur der Verbundprojekte. Sie geht weit über die bisher üblichen Anhörungen und Konsultationen hinaus. Nur auf diese Weise lässt sich die Verantwortung für *cross-cutting issues* wie das nachhaltige Management von Küstenressourcen durch Forschungs- und Entscheidungsprozesse übernehmen.

Zu 3: Vor allem aber bedarf die Netzwerkarbeit der internationalen Verankerung. Nord- und Ostsee sind internationale Meere mit spezifischen politisch-institutionellen Verflechtungen. Darüber hinaus werden Themen und Konzepte, Theorien und Methoden des IKZM im Austausch mit Partnern in Europa und Übersee entwickelt. Hier entsteht die methodisch-konzeptionelle Grundlage für die politische Ebene. Letztere wäre gut beraten, mehr Verantwortung im Rahmen globaler Forschungsprojekte zu übernehmen. Hierzu zählt das LOICZ-Programm, „Land-Ocean Interactions in the Coastal Zone“ als Teil des „Global Change: International Geosphere-Biosphere Programme (IGBP)“. Zur Verantwortung gehört die finanzielle Unterstützung der entsprechenden wissenschaftlichen Einrichtungen, etwa der geplanten Einrichtung des deutschen LOICZ-Sekretariats am „Institut für Küstenforschung“ des GKSS-Forschungszentrums.

### **Internationaler Ausblick: Nachhaltigkeit der Küsten und Meere**

Der letzte Tag der Konferenz „Coastal Zone '03“ (Baltimore, Maryland, 13.-17. Juli 2003) mit dem Titel „Coastal Zone Management Through Time“ war der künftigen Entwicklung des Küstenmanagement und der Meerespolitik gewidmet. Das Thema wurde in einer Plenarveranstaltung durch den Vortrag von Paul Sandifer eingeleitet: „A report on ongoing work of the US Commission on Ocean Policy (USCOP)“. Sandifer ist Chairman der US Meereskommission USCOP, einer Enquete-Kommission in Deutschland vergleichbar. Er berichtete sehr offen über die laufende Arbeit der Kommission. Voraussichtlich wird der USCOP-Bericht—sobald er politisch abgestimmt vorliegt—die internationale Meeres- und Küstenpolitik maßgeblich bestimmen oder zumindest beeinflussen.

Einige wichtige Punkte aus dem Vortrag Sandifers zur künftigen amerikanischen Küsten- und Meerespolitik seien kurz aufgegriffen im Hinblick auf ihre Übertragbarkeit auf Deutschland und auf denkbare Konsequenzen für die deutsche Politik. Bedenkenswert für IKZM in Deutschland erscheint

- die Hervorhebung der inhaltlichen Schwerpunkte Klimaänderung und Biodiversität unter regionalen und lokalen Gesichtspunkten,
- die Betonung von Ausbildung und Kapazitätsbildung,
- die Ressourcenorientierung,
- die Inklusion sozialer und ökologischer Aspekte der Nachhaltigkeit, vor allem aber
- die institutionell-politische Fokussierung auf Meere und Küsten im Hinblick auf die sehr deutlich angesprochene internationale Führungsrolle, die die USA ohne Zweifel auch auf diesem Gebiet übernehmen werden.

International wird unter der Vorherrschaft der USA die Gewichtung der Meeres- und Küstenpolitik aller Voraussicht nach zunehmen, damit auch die Ressourcenpolitik und das IKZM unter der Flagge der Nachhaltigkeit. Leider mehren sich die Zeichen, dass die Bundesregierung mit dem BMU als federführendem Ministerium die Entwicklung nicht sieht oder nicht ernst nimmt, auf jeden Fall international nicht durchgängig präsent ist. Die Gefahr besteht, dass Regimes für Meere und Küsten ohne Zutun und damit u.U. zum Nachteil Deutschlands vorbereitet und ausgehandelt werden.

Will man die Analogie zu den aktuellen US-amerikanischen Entwicklungen herstellen, so wäre Folgendes vorzuschlagen. Es ist jetzt Zeit für das Bundeskanzleramt, die deutschen Aktivitäten zu Küsten, Meeren und Inseln zu koordinieren und eine Küsten- und Meerespolitik sowie zielführende

Strategieansätze zu entwickeln. Dies geschehe auf Basis der einschlägigen EU-Empfehlungen, mit Unterstützung der zuständigen Bundesministerien und in Zusammenarbeit mit den betroffenen Bundesländern. Die Küsten von Nord- und Ostsee bieten sich als die zwei hier maßgeblichen länderübergreifenden Regionen an, zu deren Nutzung einschließlich der „Ausschließlichen Wirtschaftszonen“ (AWZ) die institutionellen Interessen der Küstenländer und anderer Stakeholder zusammengeführt werden sollten. Insbesondere betrifft dies auch die Energieproduktion im Offshore-Bereich unter besonderer Berücksichtigung der Windkraft. Zu prüfen wäre schließlich, inwieweit die großen Binnenseen (Bodensee, Steinhuder Meer oder der Müritzsee) in derartige Strategien einzubeziehen sind. Unter allen Umständen einzubeziehen sind die zivilgesellschaftlichen Gruppierungen und transnationalen Institutionen.

## **Quellen**

Dieser Bericht baut u.a. auf den Projekt- und anderen Dokumenten folgender Autor/innen zu IKZM auf: Kira Gee, Bernhard Glaeser, Andreas Kannen, Gerald Schernewski und Horst Sterr.